

Nueva Sociedad Nro. 142 Marzo - Abril 1996, pp. 138-145

La descentralización: un proceso de confianza nacional

Fernando Carrión M.

Fernando Carrión M.: director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Ecuador, coordinador de la Comisión Nacional de Descentralización y editorialista de *Hoy*, Quito.

Resumen:

Desde los tempranos días del municipio ecuatoriano surge un movimiento continuo –paradójica y contradictoriamente– de centralización, que aún no ha culminado, y de ampliación de su base social de sustentación. La evolución de este movimiento es una historia conflictiva que se expresa simultáneamente en su encrucijada y potencialidad: autonomía sin independencia; participación sin democratización. O, lo que es lo mismo, un poder real pero limitado, que ha ido perdiendo dominio y ganando base social.

El municipio ecuatoriano se constituyó como instancia de gobierno local siguiendo el modelo español, pero con mayor autonomía que en España debido a la distancia que lo separaba del poder central. Esta autonomía respecto de la corona se contrapuso a la dependencia impuesta por ciertos grupos minoritarios locales; tanto así que no hubo una clara separación entre lo público y lo privado, porque ambas esferas compartían el ejercicio de la autoridad obstruyendo las posibilidades de una más amplia participación y representación sociales.

A partir del siglo XVII, con la creación de las Reales Audiencias, comienza la pérdida de esta incipiente autonomía municipal. Se inicia con la superposición de distintos órganos estatales encargados de la gestión urbana y continúa, de una u otra manera, hasta la presente fecha a través de la restricción de las competencias municipales, la disminución de los recursos, la creación y fortalecimiento de organismos vinculados de forma más directa al gobierno central y, últimamente, mediante las llamadas medidas de ajuste económico.

Volviendo al pasado, correlativamente a ese proceso se desarrolló una historia conflictiva de ampliación de las bases sociales de representación en el cabildo, que desembocó en revueltas tales como la revolución de las alcabalas o los procesos de independencia, en los que el municipio jugó un papel importante contra la dominación colonial. Luego vino el gran

salto de la representación social por vía electoral, que pasó de la concepción de «gran elector» (propietario, varón, etc.) a la de «elector universal»; lo cual, a su vez, dio lugar a la transformación del «municipio de notables» en el de «ciudadanía restringida», tal como se caracteriza en la actualidad.

La descentralización posible

Desde hace un tiempo, sin embargo, se ha ido generalizando un discurso descentralizador, carente de una estrategia explícita que contrarreste al inconcluso proceso centralizador. Pero sí puede pensarse que lentamente se perfila el contorno de una propuesta, sustentada en el desarrollo de ciertos intentos aislados, que permite entrever la cimentación de una confianza nacional en el sujeto social de la descentralización.

Esto significa que se debe seguir en una doble línea interrelacionada: la natural, que se desarrolla desde las periferias con distintos contenidos, matices y grados; y la estratégica, impulsada desde el ámbito nacional. Pero en los dos casos implica levantar el tema con el fin de encontrar el consenso de la «unidad de la diversidad», partiendo de la definición de los actores sociales encargados de asumirla.

La centralización, al igual que la descentralización, no pueden ser vistas sino en su propio contexto histórico. Esto significa concebirlas en relación con la justa dialéctica que las define y, por lo tanto, sin hacerlo de manera aislada o como si una fuera siempre mejor que la otra. Así como la centralización fue necesaria y progresista en algunos momentos de la historia ecuatoriana, hoy no lo es. En la actualidad resulta económicamente ineficiente; escasamente representativa en lo político; distante y autoritaria; socialmente injusta porque incrementa las inequidades, margina y excluye; culturalmente homogeneizadora, justo en un contexto en el que las diferencias se expresan creativamente; territorialmente impropia porque agudiza los desequilibrios regionales, urbanos y rurales; y ambientalmente inadecuada porque produce altos niveles de contaminación y de ruptura de la sustentabilidad.

Es frente a este Estado centralista, ineficiente y antidemocrático, que surge la necesidad de la descentralización. La multiplicación de competencias en distintos órganos estatales, el control minoritario de la tecnología, la reducción de los mercados por la vía de la demanda y de los ámbitos territoriales que definen van contra su propia esencia.

Esta necesidad surge también por el desprestigio de la democracia y sus instituciones, que en gran medida proviene del manejo que se ha hecho de la crisis y de la constitución de gobiernos de gran distancia física y funcional. La población, por ejemplo, sólo participa a la hora en que le solicitan adhesiones a una determinada candidatura política o sacrificios

para solventar el déficit presupuestario, partiendo del hecho de que «muchos pocos hacen un mucho».

De allí que en el país se vaya generalizando la necesidad de la descentralización, aunque por lo pronto no exista la claridad sobre aquello que es y significa. Es un discurso incoherente y contradictorio que emiten y reivindican por igual actores con posiciones disímiles frente al quehacer nacional, como el gobierno y la oposición, la derecha y la izquierda. Si se intenta una sistematización de las ideas más difundidas sobre descentralización, pueden encontrarse dos versiones: una que busca atomizar los conflictos, generalizar el control mercantil de todas las esferas de la sociedad, aumentar la participación en tanto privatización y desconcentración de la administración central; y la otra que propugna una democratización política del Estado, una mejor integración nacional, una mayor participación de la sociedad civil.

La descentralización es posible en el Ecuador de hoy porque la sociedad se ha urbanizado, hay acceso a los medios de comunicación, los niveles de analfabetismo se han reducido, la sociedad civil tiene formas de organización importantes y diversas y la tradición de los gobiernos locales es importante. Esto demuestra que los actores de la descentralización están en capacidad de entrar en un proceso de transición como agentes de difusión del desarrollo, como instancias de ampliación de la representación y como ámbitos de la constitución de identidades múltiples.

Sin duda se trata de un proceso largo y complejo, en el cual directa o indirectamente participan múltiples actores, con su visión particular. Esto significa plantearse la necesidad de construir la posibilidad, teniendo en cuenta los puntos de vista y propuestas de cada uno, con el fin de iniciar un proceso de concertación que llegue a un consenso hegemónico y a la definición de un proyecto que esté concebido de manera flexible, diversa, abierta y liberadora.

Momentos, propuestas y actores

La descentralización no es un proceso estrictamente técnico; se trata más bien de un campo de intereses conflictivo y diverso que lo encarnan actores específicos, donde están en juego aspectos de poder, cultura y economía. Tampoco se trata de un proceso nuevo en el Ecuador y en la región. Desde las disputas entre los que concebían al Estado en términos federales o unitarios –al inicio de la República– pasando por las propuestas de regionalización y del establecimiento de los polos de desarrollo, se tiene como telón de fondo a la descentralización.

Hoy lo nuevo viene dado por el modelo hegemónico impuesto a través de la trilogía: modernización, ajuste y privatización que implica, a su vez, otra

trilogía altamente reduccionista: se descentraliza desde el ejecutivo nacional, sólo los servicios, y hacia los municipios. En este contexto general, se pueden encontrar dos momentos: uno que va desde 1979 hasta 1995 y otro que abarca desde ese instante hasta la actualidad.

Antecedentes (1979-1995). Los antecedentes inmediatos de la descentralización que se prefigura en el Ecuador actual, se deben encontrar –al igual que en el resto de América Latina– en el proceso de redemocratización que aquí se inicia con la aprobación de la nueva Constitución en el año de 1979. En esta carta constitutiva del Estado ecuatoriano se definen dos formas de descentralización: la territorial, ligada a los organismos seccionales propios del régimen autónomo; y la funcional, característica de las instituciones del régimen dependiente.

Con base en este antecedente histórico-legal, a mediados de la década de los 80 se inicia un amplio proceso de discusión sobre el tema, teniendo como fundamento el llamado fortalecimiento municipal y los intentos de reforma de la Ley de Régimen Municipal.

Será a partir de este momento cuando se produce una diáspora de posiciones respecto del tema; de allí que sea importante y necesario identificar a los actores de la descentralización y sus propuestas. Para ello haremos una clasificación de los sujetos sociales y sus respectivas opiniones a partir de tres grupos reconocidos: el Estado central, los gobiernos locales y la sociedad.

A nivel del Estado central, producto de la propia heterogeneidad reinante en cada uno de sus aparatos y puesto que no había logrado definir claramente un proyecto orgánico con hegemonía y legitimidad, se puede señalar que terminó generando propuestas dispersas y aisladas provenientes de voluntades de organismos inconexos. Sin duda que las propuestas fueron técnica y políticamente inmaduras, lo cual llevó a pensar que no se había prefigurado un proyecto claro, en el sentido de la existencia de un sujeto social investido de una voluntad definida. Sin embargo, se pueden identificar al menos tres organismos que formularon propuestas en este sentido:

a) El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) partió de una caracterización maniquea de la regionalización ecuatoriana, que le permitió ordenar información a todas luces manipulada. Su punto de partida fue perverso y el de llegada incierto. Enfrentó el tema local a partir de un diagnóstico regionalista y desde un punto de vista estrictamente coyuntural. La enseñanza que dejó esta «propuesta» es la de que solamente partiendo del conocimiento del centralismo (lo positivo y lo negativo) es posible plantearse una propuesta de descentralización. Tal como ésta se formuló desprestigió a la institución, a la información y a la misma propuesta de descentralización.

b) La Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA) es quizás la que más seriamente asumió la necesidad de una propuesta global. Planteó una reestructuración político-territorial del país sobre la base de una nueva configuración espacial que desembocaría en la constitución de gobiernos propios para cada una de las jurisdicciones diseñadas. Para ello formuló tres instrumentos legales: reforma a la ley de régimen cantonal, a la de régimen provincial y promulgación de una de regionalización.

c) El Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE) se inscribió en la línea del «fortalecimiento municipal» como base paralela para emprender un proceso de descentralización (¿que no toca el centro?). Se trataba de una propuesta que se venía desarrollando con sus propios matices desde principios de los 80 y consistió, por un lado, en la redacción de una ley general para el régimen seccional ecuatoriano y una política de inversión municipal que permitiera satisfacer demandas locales y mejorar la capacidad municipal.

A nivel de los gobiernos locales, se inició un doble movimiento con características novedosas: por un lado, se estructuró una propuesta desde la Asociación de Municipios del Ecuador (AME) y, por otro, surgió una alterna desde las ciudades grandes. Esta situación resultó interesante en la medida en que por la vía de los hechos se produjo la ruptura del uniformismo municipal y se introdujo el régimen especial. Porque tan grave es para los municipios el centralismo como el uniformismo, se debe vencer la legislación homogeneizadora reconociendo la diversidad dentro de la unidad existente, mas no la exclusividad.

La propuesta de la AME buscó redefinir las relaciones de los municipios con el gobierno central adoptando nuevas competencias y requiriendo más recursos económicos. Pero también pretendiendo establecer formas de relación con la sociedad civil distintas a las que actualmente existen. Su propuesta se formalizó en un proyecto de reforma a la Ley de Régimen Municipal.

Por otra parte, no hay duda de que la experiencia de descentralización que viene desarrollando el Municipio de Quito desde 1988 ha mostrado caminos promisorios y resultados prácticos visibles. Se pueden señalar algunas acciones que evidencian la factibilidad de la propuesta: el proyecto del Distrito Metropolitano, el manejo de la vialidad mayor, la oferta de vivienda y la generación de una política de vivienda con ciertos niveles de autonomía. Esta doble entrada debería articularse de una manera más orgánica, de tal modo que las propuestas de las ciudades grandes y las de la AME tengan convergencia.

A nivel de la sociedad civil, lo más evidente es que aún no se ha legitimado como problema general. Tan es así que los partidos políticos no tienen propuestas respecto del tema y, sin embargo, por el carácter marcadamente regional que caracteriza a muchos de ellos, sí lo utilizan en el quehacer político. Es más un sentimiento regional que un proyecto.

Lo que sí aparece como propuesta clara es la creación del Parlamento de las Naciones Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana, como formalización de un proceso que tuvo su mayor expresión en el levantamiento indígena de 1990. En este caso se busca la autonomía, como la expresión más acabada de la descentralización.

De igual manera, no puede dejarse de lado la propuesta de los sectores económicos más representativos de Guayaquil, a través de las cámaras de la producción, que han llegado a formular una propuesta neo-federalista para el país.

Partiendo de que la descentralización debe ser entendida como una nueva forma de articulación del Estado y la sociedad civil que permita una mayor eficiencia y democratización de la acción estatal, se puede llegar a una primera constatación que merece resaltarse: las propuestas fueron dispersas, parciales y sectoriales, carentes de una formulación «global» y demasiado apegadas a la coyuntura.

El proyecto de descentralización. En la actualidad y como consecuencia del proceso de reforma constitucional iniciado a fines de 1994, se redefinen el escenario, los actores y las propuestas. El escenario del debate se unifica alrededor del Congreso Nacional, los actores se expresan a través de los partidos políticos y del Ejecutivo, y la propuesta comienza a tomar forma de ley. Tal situación tiene, al menos, las siguientes consecuencias:

a) El Congreso constituye una Comisión Permanente de Descentralización, que se convierte en el eje del debate y en el lugar donde se procesan las propuestas, unas surgidas de los actores señalados (AME, INEC, etc.) y otras provenientes de los partidos políticos, con lo cual el debate tiende a asumir el real significado político de que es portador.

b) El Congreso Nacional empieza a tratar reformas constitucionales que tienen que ver con el tema. Se aprueba la posibilidad de que los no afiliados a los partidos políticos puedan terciar en los procesos electorales como candidatos, se permite la reelección de las autoridades y la participación de los municipios en un 15% de los ingresos del presupuesto nacional.

c) El Congreso y el Gobierno conformaron una Comisión Nacional de Descentralización encargada de redactar una Ley Especial de Descentralización y Desconcentración. El proceso, que contempló diversas fases, se inició en junio de 1995 con una consulta institucional a más de 100 organismos del sector público, privado, comunitario y académico para que hicieran llegar información, propuestas y observaciones. De la sistematización de estos aportes, más la revisión de experiencias similares en la región, se definieron unos «lineamientos generales» del contenido de la propuesta.

El siguiente paso fue la organización de una consulta sectorial sobre la base de cinco temas: asuntos étnicos, medio ambiente, finanzas, competencias y organización del Estado, y democracia local. La discusión de cada uno de los temas se realizó siguiendo el «método zoop», la participación de no menos de 45 representantes institucionales y el telón de fondo de los Lineamientos Generales.

Con los resultados de estos debates se redactó el primer borrador del Anteproyecto de Ley, lo cual sirvió de insumo para los debates en el marco de las Consultas Regionales en cinco ciudades del país. Posteriormente y luego de haber recogido observaciones desde las regiones, se redactó una nueva versión de la Ley; la misma que fue sometida a una Consulta Internacional y a una Conferencia Electrónica.

A principios de 1996 se entregó la propuesta del Anteproyecto de Ley, en la que participaron más de 1.000 representantes institucionales y en la que se recogieron las propuestas y observaciones de múltiples sectores del país. En la actualidad se encuentra *ad portas* de su trámite legal dentro del Congreso Nacional.

La propuesta de descentralización . El Anteproyecto de Ley Especial de Descentralización y Desconcentración se caracteriza por definir algunos lineamientos generales del proceso de descentralización en el país, en el concepto de «ley marco». Esto significa que la Ley no es un fin en sí mismo ni la propuesta es acabada, sino que tiene la virtud de delimitar el contorno de un proceso abierto.

Los objetivos se inscriben en el contexto nacional del desarrollo económico, la profundización de la democracia y la mejora de la gobernabilidad. Los principios en los que se sustenta la descentralización son: la diversidad de regímenes subnacionales, la consideración integral por encima del aspecto sectorial, el concepto de un proceso gradual que atienda a la profundización progresiva, la transparencia y el principio de los entes subsidiarios, que otorga prioridad al órgano más próximo a la población. Se aborda la descentralización como transferencia de poder por la vía de los recursos y competencias de la administración central a las del régimen seccional autónomo, y la desconcentración, entendida a

partir de la delegación que hace la administración central al régimen seccional dependiente.

El contenido de la propuesta de Ley puede sistematizarse en los siguientes cinco puntos:

Transferencia de competencias. Se hace una propuesta de transferencia de competencias que parte de la definición de cuáles son intransferibles (seguridad nacional, políticas sectoriales, política internacional), para establecer una propuesta gradual en función de un plan que atienda a la diversidad, al tiempo y al tipo de competencia (salud, educación y, también, si se trata de inversión, gestión). Sin perjuicio del plan y atendiendo al principio de la subsidiariedad, las administraciones subnacionales podrán reclamar o establecer convenios para la transferencia o delegación de competencias.

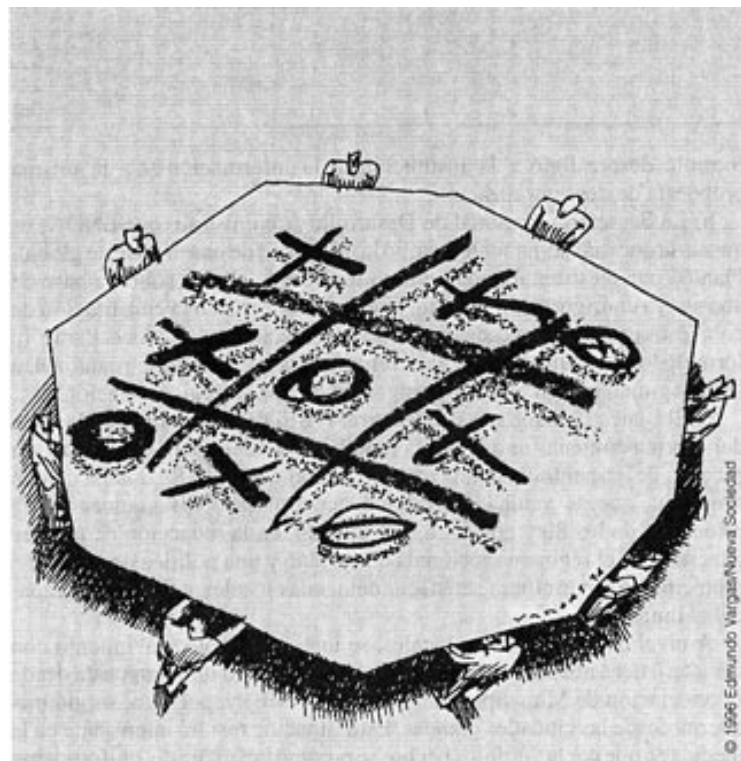
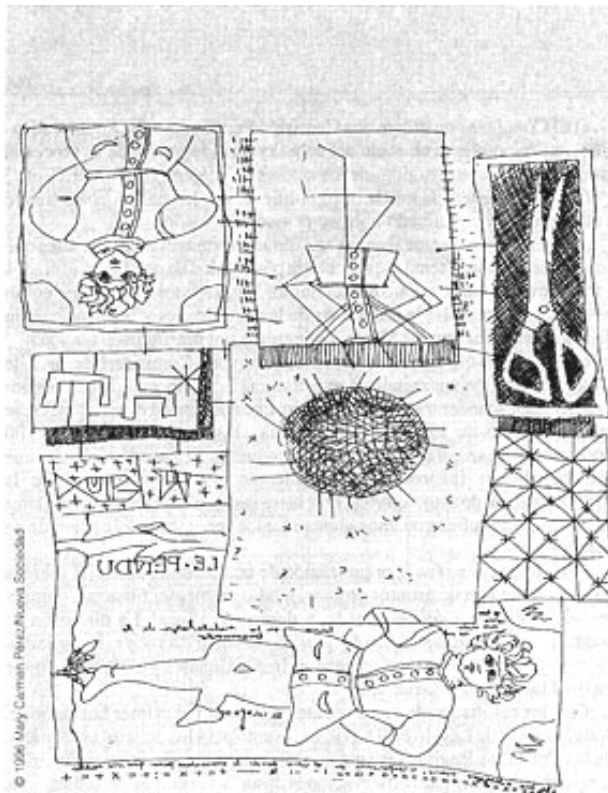
Finanzas. En este terreno se propone la creación de un fondo único y transparente de distribución de recursos, que se constituirá a partir del 15% de los ingresos corrientes netos del presupuesto del Estado. Este fondo se distribuirá a las entidades subnacionales según las siguientes proporciones: el 60% para los municipios; el 25% para los consejos provinciales; el 10% para el Banco del Estado; y el 5% para emergencias. El reparto económico para los municipios y consejos provinciales será automático y se hará en función del número de habitantes, de las necesidades básicas insatisfechas y de la eficiencia administrativa.

Democracia local. Se estimula y regula la participación social en la gestión pública a través de las juntas parroquiales, la asamblea parroquial, el cabildo abierto, las asociaciones vecinales, la consulta popular cantonal y las comunas étnicas.

Desconcentración. Cada una de las entidades nacionales deberá acogerse a un plan global de desconcentración. El gobernador será el representante del Presidente y coordinará la acción del ejecutivo nacional a nivel provincial. Será electo por la Asamblea Provincial (que se creará) de una terna propuesta por el presidente de la República.

Marco Institucional. Se creará la Comisión Nacional de Descentralización con el fin de promover, coordinar y supervisar el proceso, así como un Comité de Coordinación Provincial que funcione como puente entre las entidades autónomas y las dependientes. Se establecen procedimientos para mancomunidad y fusión de entidades subnacionales.

La propuesta busca ser un proceso y no un hecho episódico. A su vez, se concibe como un proceso inacabado: que carece de término y que no es un fin en sí mismo.



Las ilustraciones acompañaron al presente artículo en la edición impresa de la revista